

# VU Research Portal

## **Kosten en baten van de invoering van de 'Three strikes and you're out' in Nederland - een scenario studie**

Blokland, A.; Bijleveld, C.C.J.H.; Nieuwbeerta, P.

### ***published in***

Tijdschrift voor Criminologie  
2003

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Blokland, A., Bijleveld, C. C. J. H., & Nieuwbeerta, P. (2003). Kosten en baten van de invoering van de 'Three strikes and you're out' in Nederland - een scenario studie. *Tijdschrift voor Criminologie*, (45), 178-192.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# KOSTEN EN BATEN VAN DE INVOERING VAN 'THREE STRIKES AND YOU'RE OUT' IN NEDERLAND – EEN SCENARIO STUDIE

**Arjan Blokland, Catrien Bijleveld en Paul Nieuwbeerta**

Het is een bekend gegeven in de criminologie: veel mensen plegen helemaal geen of nauwelijks delicten, een aantal pleegt een gering aantal delicten en een nog kleiner aantal mensen pleegt zeer veel delicten. De afgelopen jaren kreeg deze laatste categorie, de veelplegers – ook wel draaideurcriminelen of stelselmatige daders genoemd – een steeds prominentere plaats in discussies over criminaliteit in Nederland. Uit Nederlands onderzoek naar veelplegers (Boerman, e.a. 2001; Grapendaal en Van Tilburg, 2002; Meijer e.a., 2002; Van Panhuis en Meijer 2001; Slotboom e.a., 2002; Werkgroep Landelijke Criminaliteitskaart, 2000) komt naar voren dat inderdaad sprake is van een relatief klein contingent daders met een relatief groot aandeel in de criminaliteit.

Aandacht voor veelplegers komt niet alleen voort uit wetenschappelijke interesse naar de criminele wereld. Zij lijkt vooral ook te zijn ingegeven door de gedachte dat de aanpak van veelplegers beleidsmatig uiterst relevant zou kunnen zijn: als er inderdaad sprake is van een gering aantal veelplegers dat verantwoordelijk is voor een disproportioneel deel van de criminaliteit, pak deze mensen dan (hard) aan en het effect op de omvang van de criminaliteit is groot. Het kabinet Balkenende-1 heeft nadrukkelijk ingezet op interventies bij veelplegers (zie bijvoorbeeld de beleidsnota *Naar een veiliger samenleving* (2002) en ook de politie en het openbaar ministerie richten hun pijlen op de veelpleger (zie het convenant tussen politie, OM, en justitie (2002)). De vele voorgenomen interventies gaan er kort gezegd vanuit dat als de veelpleger (voor langere tijd) achter de tralies wordt gezet, Nederland een stuk veiliger zal worden.

Over de maatschappelijke effecten van het selectief opsluiten van veelplegers bestaat echter nog veel onduidelijkheid. Wat zouden de mogelijke baten zijn van een op veelplegers toegesneden beleid? Met hoeveel delicten neemt de geregistreerde criminaliteit in ons land af wanneer veelplegers langere tijd worden vastgezet? Daarnaast bestaat nauwelijks inzicht in de kosten die een selectief beleid met zich mee zou brengen. Hoeveel extra gevangenen zouden er hierdoor bijkomen? Hoeveel extra benodigde cellen zijn nodig om ze op te sluiten? Vlak voor de verkiezingen van januari 2003 werd door toenmalig demissionair minister Donner geschat dat ongeveer 1000 cellen voldoende zouden zijn om het veelplegersprobleem aan te pakken. En: hoeveel gevangenen worden er dan eigenlijk opgesloten terwijl ze later waarschijnlijk toch nooit meer iets crimineels gedaan zouden hebben? Vragen waarop de antwoorden op dit moment niet bekend zijn.

In dit artikel doen we een voorzichtige poging om die antwoorden wel te geven. We doen dit door de kosten en baten door te rekenen van een aantal hypothetische beleidsscenario's die speciaal gericht zijn op veelplegers. Deze

scenario's zijn vooral gekozen omdat ze aansluiten bij de huidige discussie over het te voeren beleid in ons eigen land en omdat ze overeenkomen met het *Three Strikes and You're Out* beleid dat momenteel in sommige staten in de Verenigde Staten wordt gehanteerd. De scenario's die wij hanteren gaan er van uit dat wanneer personen voor een derde keer worden opgepakt voor een delict, zij veroordeeld worden tot respectievelijk twintig, tien, vijf of twee jaar gevangenisstraf. We vergelijken de uitkomsten van deze scenario's steeds met die van een niet-selectief beleid. Voor elk van de scenario's worden schattingen gemaakt omtrent de baten – het aantal justitiecontacten die onder het niet-selectieve beleid wel hebben plaatsgevonden maar zouden zijn voorkomen wanneer voor veelplegers speciale strafregimes hadden gegolden – en de kosten – het aantal gedetineerden onder een selectief beleid, vergeleken met dat onder het niet-selectieve.

De kosten en baten van de verschillende scenario's rekenen we door op basis van gegevens uit het project *Criminele Carrières van Volwassenen* binnen het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). In dit project worden de complete justitiële carrières van een representatieve steekproef personen, van wie de strafzaak in 1977 werd afgedaan, tot het jaar 2003 in kaart gebracht<sup>1</sup>. Hierdoor kent het project een uitzonderlijk lange periode van bijna 25 jaar waarover prospectief gegevens verzameld zijn. Dit maakt deze dataset bij uitstek geschikt om de ontwikkeling van crimineel gedrag over de levensloop te analyseren en daarmee om door te rekenen wat de baten en kosten zouden zijn wanneer *Three Strikes and You're Out* in Nederland zou worden ingevoerd.

## **BATEN VAN SELECTIEVE ONSCHADELIJKMAKING: VERMINDERING INSTROOM**

De maatschappelijke baten van selectieve onschadelijkmaking kunnen worden uitgedrukt in het aantal geregistreerde delicten dat veelplegers naar verwachting gepleegd zouden hebben onder een niet-selectief beleid, maar dat zij als gevolg van hun detentie onder een selectief beleid niet meer in staat zouden zijn te plegen (Bernard en Ritti, 1991). De onderliggende assumptie bij selectieve incapacitatie is de veronderstelling dat iemand die in het verleden veel delicten pleegde, dit ook in de toekomst zal blijven doen. De onder selectieve onschadelijkmaking verwachte afname van het criminaliteitsniveau in de samenleving heeft als gevolg een lager aantal zaken dat per jaar instroomt in het justitieapparaat. Een factor die af zou doen aan het bereikte maatschappelijk voordeel is *replacement*: bij het detineren van een bepaalde dader zullen anderen zijn of haar vrijgekomen plaats in het criminele circuit opvullen. Tevens kan wat groepsdelicten betreft niet worden vastgesteld of het delict met het detineren van een enkele dader zou worden voorkomen (Auerhahn, 1999). Deze veronderstelde *replacement* doet de voordelen van het selectief detineren van veelplegers afnemen. Onduidelijk is echter of en in welke mate deze effecten optreden.

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van het project en de verzamelde gegevens Nieuwbeerta en Blokland, 2003.

Eenmaal als zodanig bestempelde veelplegers vormen gedurende de periode waarin zij gedetineerd zijn geen belasting voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Een ander voordeel komt voort uit de eventuele afschrikkende werking van een beleid van selectieve onschadelijkmaking, die andere (potentiële) daders er van zou kunnen weerhouden om delicten te plegen. Over het afschrikwekkende effect van selectieve onschadelijkmaking bestaan, voor zover ons bekend, op dit moment geen solide gegevens.

Overigens kan er niet van worden uitgegaan dat in de jaren dat iemand is opgesloten in de gevangenis per jaar evenveel delicten worden voorkomen als het aantal gepleegd in de voorgaande jaren, toen de betreffende persoon nog op vrije voeten was (Van de Bunt, 1988). De frequentie waarmee delicten worden gepleegd neemt namelijk af met de leeftijd, ook voor de groep die zich het vaakst schuldig maakt aan crimineel gedrag (Auerhahn, 1999; Haapanen, 1990; Paternoster e.a., 1997; Feely en Simon, 1992; Haapanen, 1990; D'Unger e.a., 1998). Dit *aging out* effect vermindert de baten van selectieve onschadelijkmaking.

Daarnaast leiden veranderingen in de leefsituatie zoals het vinden van werk of een vaste partner – waarvan mag worden aangenomen dat zij deels op toeval berusten – tot een afname van het criminele gedrag (Laub e.a., 1998; Piquero e.a., 2002; Uggen, 2000). Door veranderingen in de leefsituatie zou een aantal als veelpleger bestempelde personen hun criminele gedrag verminderen of zelfs beëindigen, ook wanneer ze niet gedetineerd zijn. Hierdoor wordt door detentie een kleiner aantal delicten voorkomen dan wellicht in eerste instantie gedacht.

Een hypothetische exercitie op een Zweeds geboortecohort toonde aan dat 28 procent van alle onder het toen geldende Zweedse beleid uitgesproken straffen zou zijn voorkomen, wanneer een minimum straf van twee jaar zou hebben gegolden voor iedereen binnen dit cohort die voor een tweede keer veroordeeld werd. (Andersson, geciteerd in: Haapanen, 1990). Amerikaans onderzoek laat echter zien dat de maatschappelijke opbrengsten van selectieve onschadelijkmaking in de praktijk waarschijnlijk lager uitvallen. Evaluatie van de in navolging van de staat California in een groot aantal staten van de VS ingevoerde *Three Strikes and You're Out* wetgeving leidde tot de conclusie dat de verwachte reductie in criminaliteit niet optrad (Greenwood e.a., 1998; Stolzenberg en D'Alessio, 1997). Van de tien grootste steden in Californië, waarvan Stolzenberg en D'Alessio de criminaliteitscijfers bestudeerden, daalde de ernstige criminaliteit slechts in één stad. De ontwikkeling van zowel de ernstige als de minder ernstige criminaliteit in de andere steden verliep volgens een patroon dat verwacht mocht worden op basis van de ontwikkeling voor de invoering van het *Three Strikes* beleid.

## KOSTEN

Naast de voordelen – het terugdringen van criminaliteitsniveau – brengt het opsluiten van veelplegers ook maatschappelijke kosten met zich mee. Een kostenpost onder een beleid van selectieve onschadelijkmaking is de toename van het aantal gedetineerden. Als gevolg van de lange vrijheidsstraffen voor veelplegers zullen oudere generaties veelplegers nog gedetineerd

zijn, terwijl ook nieuwe generaties voor lange tijd achter de tralies worden gezet, hetgeen naar verwachting resulteert in een enorme toename van het aantal gedetineerden (Mathiesen, 1998). Wanneer een beleid van selectieve onschadelijkmaking gepaard gaat met een zeer langdurige detentie dient bovendien rekening gehouden te worden met de extra kosten die voortkomen uit de vergrijzing van de gevangenispopulatie. Het eerder genoemde Zweedse onderzoek liet zien dat het getoetste selectieve beleid niet alleen zou leiden tot aanzienlijke reductie in uitgesproken straffen maar ook tot vervijfvoudiging van de gevangenispopulatie (Haapanen, 1990).

Een beleid van selectieve onschadelijkmaking zou bovendien kunnen leiden tot een verharding van het criminele gedrag van hen die op het punt staan te voldoen aan het geldende criterium. Het zal er deze daders immers aan gelegen zijn alles in het werk te stellen dat ze niet in handen van politie en justitie vallen. In dat geval zou selectieve onschadelijkmaking kunnen leiden tot veel ernstiger delicten: de inbreker die voor de derde keer gepakt kan worden zou bijvoorbeeld voor de zekerheid een wapen mee kunnen nemen. Ook hierover bestaan echter geen solide gegevens. We laten in onze modellen een dergelijk effect dan ook buiten beschouwing.

Elke methode om chronische van niet-chronische plegers te onderscheiden, leidt er toe dat personen worden gedetineerd die (onder het huidige beleid) geen delicten meer gepleegd zouden hebben – de ‘vals-positieven’ (Auerhahn, 1999; Mathiesen, 1998; Van de Bunt, 1988). Vals-positieven genereren wel detentiekosten maar hun selectieve detentie leidt niet tot een vermindering van de criminaliteit ten opzichte van het niet-selectieve beleid. Selectieve onschadelijkmaking van deze groep heeft dus geen meerwaarde boven een niet-selectief beleid. De kosten verbonden aan selectieve onschadelijkmaking zullen groter zijn als de duur van de vrijheidsstraf langer wordt. Stel dat een persoon in vrijheid nog vijf jaar zou zijn doorgegaan met het plegen van delicten. Wanneer hem een vrijheidsstraf wordt opgelegd van twintig jaar, levert die laatste vijftien jaar detentie geen baten op maar alleen kosten – zowel voor de staat als voor de persoon zelf.

## ONDERZOEKSVRAGEN

In dit artikel maken we een schatting van de te verwachten baten en kosten van een beleid van selectieve onschadelijkmaking in een hypothetische Nederlandse situatie, met als onderzoeksvragen:

Baten: hoeveel en welke type justitiële registraties zouden zijn voorkomen door invoering van selectieve onschadelijkmaking in 1977?

Kosten: hoe groot zou dan de populatie gedetineerden zijn geworden en hoeveel personen zouden zijn gedetineerd zonder meerwaarde in vergelijking met een niet-selectief beleid?

Deze vragen worden beantwoord voor vier verschillende selectieve regimes, waaronder bij een derde justitiecontact respectievelijk 20, 10, 5 of 2 jaar detentie volgt.

Om de baten en kosten van een beleid van selectieve onschadelijkmaking te schatten, maken we gebruik van justitiële gegevens van een deel van de personen uit het genoemde NSCR project met hun volledige criminele carrières vóór 1977. Op het moment van schrijven van dit artikel bevatte het bestand tevens de volledige justitiële documentatie op basis van uittreksels van het Algemeen Documentatie Register (ADR) over de periode 1977-2000 van 463 personen die in 1977 werden ingeschreven in de parketten Assen, Breda of Dordrecht<sup>2</sup>. Het betreft hier een gestratificeerde steekproef waarbij de zwaardere delicten (drugs, zeden, moord/doodslag) zijn oververtegenwoordigd, terwijl verkeersdelicten (voornamelijk rijden onder invloed) zijn *undersampled*<sup>3</sup>. Omdat gebruik gemaakt wordt van het ADR betreft de beschikbare informatie over het delictgedrag van de personen in de steekproef steeds alleen gedrag dat uiteindelijk leidt tot een justitiecontact. Niet alle registraties leiden tot een veroordeling (vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging). Aangezien vrijspraak en ontslag van rechtsvervolging om zeer veel redenen kan plaatsvinden en het een procentueel zeer klein aantal betreft, hebben wij ervoor gekozen alle registraties mee te nemen.

Uit tabel 1 blijkt dat 9,9 procent van personen in de steekproef in de periode 1977-2000 twintig of meer keer voor een strafbaar feit geregistreerd wordt. Deze daders zijn verantwoordelijk voor 59,2 procent van alle registraties van dit cohort tot het jaar 2000. Ten overvloede: het betreft hier dus het aandeel van veelplegers in de totale hoeveelheid registraties in een periode van 23 jaar, en niet hun aandeel in het aantal registraties per jaar.

**Tabel 1:** Bijdrage totaal aantal registraties per dadercategorie

Aantal zaken na 1977					
	Aantal personen	% personen	Aantal zaken per persoon	Aantal	% zaken
	127	27,4	0	0	0
	59	12,7	1	59	1,5
	45	9,7	2	90	2,4
	24	5,1	3	72	1,9
	49	10,6	4-5	213	5,6
	64	13,8	6-9	464	12,2
	49	10,6	10-19	658	17,3
	46	9,9	20+	2.255	59,2
Totaal	463	100	3.811		100

Wanneer we kijken naar hun aandeel in een jaar, bijvoorbeeld in 1977, dan blijkt dat vijf procent van de personen in onze steekproef reeds in 1977 twintig of meer registraties op hun naam heeft staan. Deze vijf procent

<sup>2</sup> Vanwege mogelijk incomplete carrières voor hun komst naar Nederland zijn op dit moment van verdachten met ander geboorteland dan Nederland nog geen gegevens verzameld over hun justitiële carrière in Nederland. Deze personen zijn dan ook niet in de analyses opgenomen.

<sup>3</sup> Aan de analyses in dit artikel is geen herweging vooraf gegaan.

is verantwoordelijk voor tien procent van alle zaken die in 1977 werden geregistreerd. 30 procent van de registraties in 1977 betreft daders die voor het eerst met justitie in aanraking komen.

Om de mogelijke effecten van selectieve onschadelijkmaking te berekenen, gebruiken we de gegevens over het justitiële verleden van de personen ingeschreven in Assen, Breda of Dordrecht van de periode voor 1977. Om de resultaten van een selectief beleid te vergelijken met die van een niet-selectief beleid hanteren we de methode van *rolling cohorts*. Allereerst construeren we een hypothetische instroom onder vigerend niet-selectief beleid door de groep daders die elk jaar in aanraking komt met justitie in beginsel gelijk te veronderstellen in aantal, samenstelling en criminele carrière. Dus: in 1977 stromen 463 daders in, waarvan 201 personen al minstens voor de derde maal met justitie in aanraking zijn gekomen, 69 personen voor de tweede maal en 193 personen voor het eerst in hun leven. In 1978 en alle latere jaren tot en met het jaar 2017 stroomt een even grote groep daders in, niet steeds dezelfde personen, maar met dezelfde kenmerken, zoals leeftijd en het aantal eerdere veroordelingen. Doordat we gegevens hebben over de volledige justitiële carrière van de personen in de steekproef na 1977 kunnen we berekenen hoe vaak personen in elk jaar (opnieuw) delicten plegen en wanneer zij hun justitiële loopbaan beëindigen<sup>4</sup>.

Vervolgens worden simulaties uitgevoerd om de effecten van het *Three Strikes and You're Out* beleid door te rekenen. Personen die in een bepaald jaar instromen en in dat jaar al drie of meer registraties op hun naam hebben staan, worden voor twintig, tien, vijf of twee jaren uit het cohort verwijderd. Personen met een dergelijke criminele geschiedenis zouden immers onder een selectief beleid reeds in voorgaande jaren gedetineerd zijn geraakt. Op deze wijze worden de vier varianten van het *three strikes* beleid doorgerekend, waarin na een derde justitiecontact respectievelijk twintig, tien, vijf of twee jaar detentie volgt.

## RESULTATEN: BATEN VAN VERMINDERING INSTROOM

Hoeveel levert een beleid van selectieve onschadelijkmaking nu op in termen van het voorkómen van geregistreerde delicten? Onder de aanname van *rolling cohorts* is het aantal en type delicten waarvoor de personen in onze steekproef in 1977 met justitie in aanraking kwamen indicatief voor de instroom in het justitieapparaat voor de jaren daarna. In 1977 kwamen de 463 personen in onze steekproef in totaal 790 keer met justitie in aanraking. Onder de aanname van *rolling cohorts* blijft de instroom constant, zoals weergegeven door de 100 procentlijn 'niet-selectief beleid' in figuur 1 (aantal personen) en 2 (aantal delicten).

Onder een selectief beleid neemt de instroom af omdat een steeds groter deel

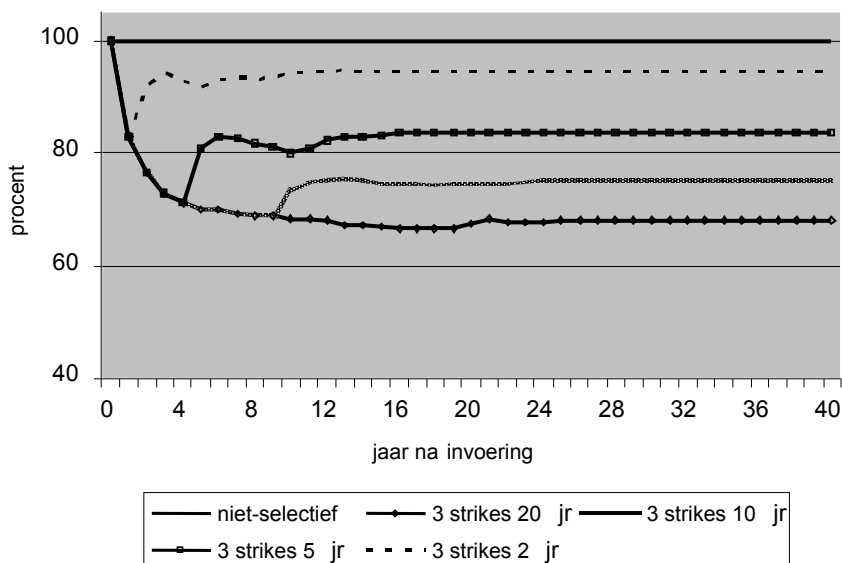
<sup>4</sup> In werkelijkheid kan de instroom in volgende jaren zowel in omvang als in samenstelling verschillen. Bij gebrek aan gegevens over de instroom in de jaren na 1977, gebruiken we daarom de *rolling cohorts* methode om een hypothetische instroom voor die periode te berekenen.

van de delinquenten voor een (langere) periode gedetineerd wordt. In figuur 1 en 2 is de ontwikkeling van de instroom onder diverse vormen van selectieve onschadelijkmaking weergegeven. De ontwikkelingen zijn aangegeven relatief aan de instroom onder voortduring van het niet-selectieve beleid (100 procent). De sterke reductie in het aantal personen dat gedurende de eerste jaren na invoering van selectief beleid in aanraking komt met justitie wordt veroorzaakt door personen die in 1977 al meer dan drie veroordelingen op hun naam hebben staan en dus na invoering van het selectieve beleid gedetineerd worden.

Uit de figuren 1 en 2 blijkt duidelijk dat het strengste scenario – een selectief beleid waarbij personen na hun derde justitiecontact voor twintig jaar worden gedetineerd – leidt tot een forse reductie in aantallen personen en aantallen delicten die per jaar in het justitieapparaat instromen. Uiteindelijk stroomt per jaar onder dit type selectief beleid nog maar 68 procent van het oorspronkelijke aantal personen in en is het aantal delicten dat in een jaar gepleegd wordt gereduceerd tot 54 procent van het aantal onder het niet-selectieve beleid. Het geregistreerde criminaliteitsniveau per jaar zou onder deze beleidsvariant dus worden gehalveerd.

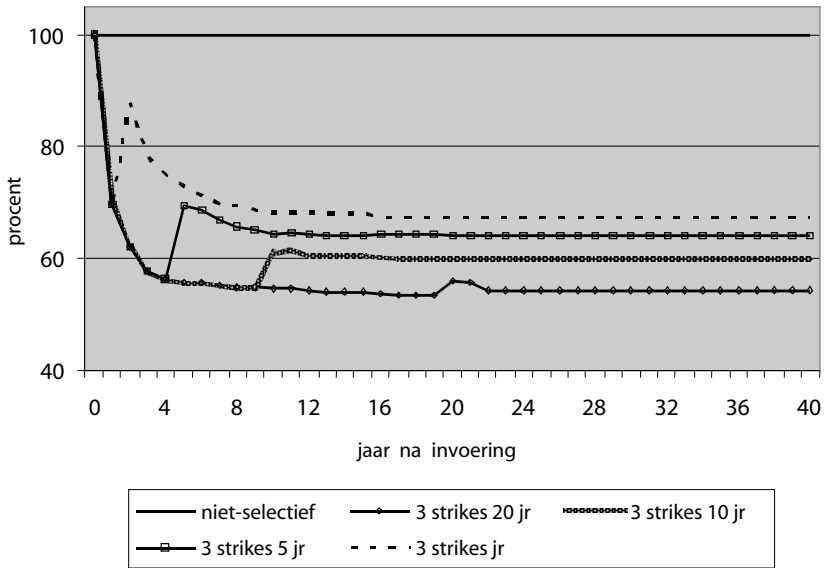
Onder de andere, minder strenge beleidsscenario's daalt het criminaliteitsniveau ook, maar minder sterk. Onder een beleid van *three strikes* gevolgd door twee jaar detentie neemt het aantal personen dat per jaar met justitie in aanraking komt met vijf procent af, terwijl het aantal zaken dat justitie per jaar behandelt met meer dan 30 procent afneemt. Onder het scenario dat veelplegers tien jaar gevangenisstraf krijgen opgelegd, daalt het aantal personen dat met justitie in aanraking komt met 24,8 procent en het aantal zaken dat justitie te verwerken krijgt met 39,1 procent.

**Figuur 1:** Procentuele ontwikkeling instroom justitie, aantal personen





**Figuur 2:** Procentuele ontwikkeling instroom justitie, aantal registraties



De berekeningen laten in de figuren 1 en 2 ook zien dat onder selectief beleid met een minder lange detentieperiode de instroom na afloop van deze periode weer stijgt. Deze toename wordt veroorzaakt door personen die zich na de periode van detentie volgend op hun derde veroordeling opnieuw schuldig maken aan crimineel gedrag<sup>5</sup>.

**Tabel 2** Procentuele reductie instroom justitie, per type delict

Type delict	Type beleid				
	Niet-selectief	3 strikes 20 jr.	3 strikes 10 jr.	3 strikes 5 jr.	3 strikes 2 jr.
Geweld	100	47,6	38,0	32,6	33,7
Zeden	100	32,9	26,1	17,8	17,8
Vermogen	100	50,6	45,8	44,8	36,8
Drugs	100	38,3	36,2	29,8	25,5
Verkeer	100	39,5	36,3	31,5	32,3
Overig	100	46,9	42,9	34,7	30,6
Totaal	100	45,6	39,9	35,8	32,5

De reductie in het aantal registraties per jaar verschilt per type (zie tabel 2). De grootste winst van een beleid dat zich specifiek richt op veelplegers zit in de jaarlijkse afname van het aantal vermogensdelicten (50,6 procent). Het strengste *three strikes* beleid resulteert (fictief) uiteindelijk in iets meer dan

<sup>5</sup> Binnen de door ons gebruikte analysemethode: die personen die in 1977 een criminele geschiedenis hadden die langer was dan de periode van detentie die volgt onder de betreffende hypothetische variant van het *three strikes* beleid.

een halvering van de vermogensdelicten die onder niet-selectief beleid per jaar bij justitie worden geregistreerd. De reductie in andere typen misdrijven is minder. Dit kan verschillende oorzaken hebben. De relatief geringe reductie in bijvoorbeeld het aantal verkeersdelicten is het gevolg van het feit dat personen die geregistreerd worden voor een verkeersdelict minder vaak al twee of meer registraties op hun naam hebben. Hierdoor maken, ook onder selectief beleid, soortgelijke personen telkens opnieuw deel uit van het opvolgende cohort. In het geval van bijvoorbeeld zedendelicten blijkt de delictsfrequentie van dit type delicten lager; het komt met andere woorden zelden voor dat meerdere zedendelicten in één jaar worden geregistreerd. Dit komt omdat bij dit type delicten onder niet-selectief beleid vaker vrijheidsbenemende maatregelen worden genomen waardoor het plegen van een additioneel delict onmogelijk wordt.

## RESULTATEN: KOSTEN VAN GROEI POPULATIE GEDETINEERDEN

Selectief beleid levert waarschijnlijk niet alleen baten, maar waarschijnlijk ook kosten op. Een eerste vraag over deze kosten is: hoe groot wordt de populatie gedetineerden indien een beleid van selectieve onschadelijkmaking zou worden ingevoerd?

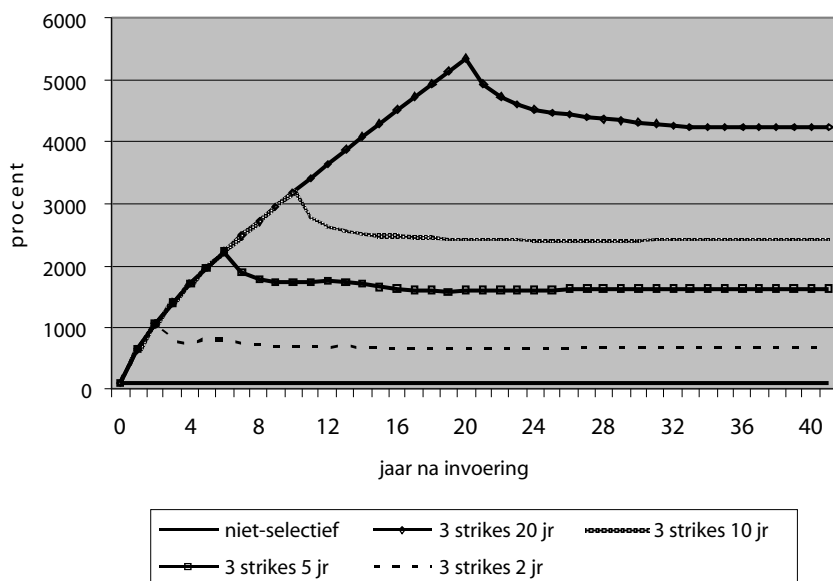
In figuur 3 is de ontwikkeling van de gevangenispopulatie weergegeven onder de verschillende scenario's van beleid. Het detentieniveau is steeds gerelateerd aan het aantal personen dat onder het niet-selectieve beleid gedetineerd is. De snelle stijging in het aantal gedetineerden in de eerste jaren na invoering van de selectieve beleidsvormen is het gevolg van het grote aantal personen dat in 1977 meer dan drie eerdere veroordelingen op zijn naam had (vergelijk de snelle daling in de instroom). De piek in het aantal gedetineerden ligt voor de verschillende beleidstypen steeds op het aantal jaren na invoer dat gelijk is aan het aantal jaren gevangenisstraf dat volgt op drie veroordelingen. Zo neemt onder een beleid van 3 strikes 20 jaar de eerste 20 jaar de gevangenispopulatie alleen maar toe, omdat steeds nieuwe cohorten gedetineerd worden zonder dat oudere cohorten uit de gevangenis worden ontslagen. Pas na 20 jaar, wanneer de eerste cohorten waarop het nieuwe beleid van toepassing was de gevangenis beginnen te verlaten, stabiliseert de gevangenispopulatie zich omdat instroom en uitstroom geleidelijk gelijke pas gaan houden.

Figuur 3 laat zien dat ook een relatief mild selectief beleid leidt tot een aanzienlijke verhoging van het aantal gedetineerden. Wanneer als sanctie op een derde veroordeling een gevangenisstraf van twee jaar volgt, resulteert dit uiteindelijk in een gevangenispopulatie die meer dan zes keer zo groot is als zou hebben geresulteerd uit het onveranderd volgen van het in 1977 geldende beleid. Bij *three-strikes*-vijf-jaar neemt de gevangenispopulatie toe met een factor 16, terwijl dit bij de strengste variant oploopt tot een factor 42.

### *Kosten: vals-positieven*

Een tweede vraag naar de kosten van een beleid van selectieve onschadelijkmaking is, hoeveel personen er gedetineerd zouden worden zonder meerwaarde ten

**Figuur 3:** Procentuele ontwikkeling gedetineerdenpopulatie onder verschillende beleidstypen



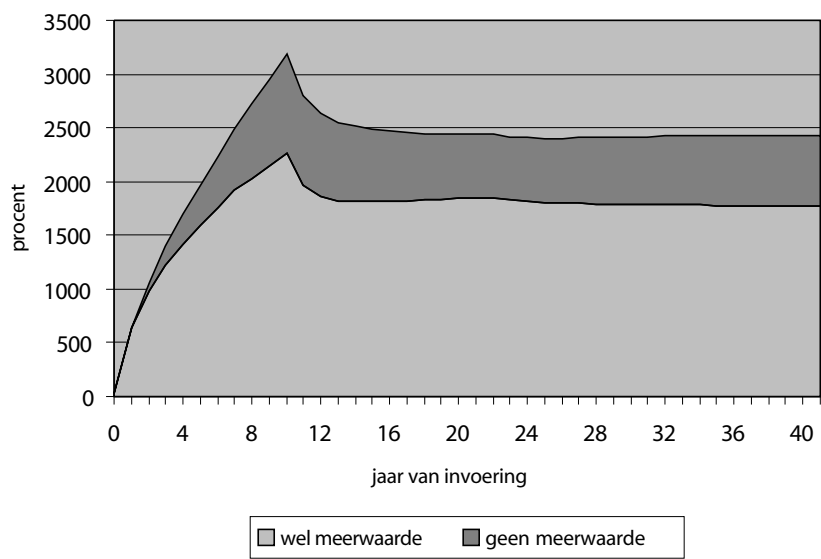
opzichte van het niet-selectieve beleid, de vals-positieven: personen die onder selectief beleid gedetineerd worden, maar onder een niet-selectief regime in die periode toch al geen contact met justitie meer zouden hebben gehad.

Figuur 4 geeft de ontwikkeling van aantallen van twee typen gedetineerden onder de diverse beleidsscenario's voor selectieve onschadelijkmaking. Allereerst zien we daarin de aantallen gedetineerde personen, waarvan de selectieve detentie een meerwaarde heeft boven het niet-selectieve beleid (personen die onder het niet-selectieve beleid nog actief zouden zijn geweest in die jaren dat zij onder selectief beleid gedetineerd zijn). Verder zien we het aantal personen dat 'zonder meerwaarde' gedetineerd is (personen die onder niet-selectief beleid geen additionele registraties meer zouden hebben opgelopen in de jaren dat zij onder selectief beleid gedetineerd zijn).

De berekeningen van de verschillende scenario's laten zien dat een aanzienlijk deel 'zonder meerwaarde' wordt vastgezet. Onder een scenario van beleid van tien jaar bij *three strike* valt uiteindelijk per jaar 26,7 procent van het aantal gedetineerden in de categorie 'zonder meerwaarde'. Anders gezegd: meer dan één op de vier gedetineerden zit vast, hoewel hij onder niet-selectief beleid in dat betreffende jaar daarna niet meer met justitie in aanraking zou zijn gekomen<sup>6</sup>. Dit percentage is nog hoger bij twintig jaar (41 procent) en lager wanneer vijf of twee jaar detentie volgen na een derde veroordeling (respectievelijk vijftien en acht procent).

<sup>6</sup> Hier wordt een conservatieve maat gehanteerd: als actieve periode is gerekend de periode tot en met het laatst bekende delict, wat niet wil zeggen dat er in elk jaar gedurende deze periode sprake moet zijn geweest van een justitiecontact.

**Figuur 4:** Procentuele ontwikkeling gedetineerden populatie onder 3 strikes 10 jaar, naar meerwaarde



*Kosten op persoonsniveau*

Tot slot geven we in tabel 3 nog de kosten als gevolg van verschillende selectieve beleidsscenario's op persoonsniveau. De tabel geeft het aantal onder niet-selectief beleid gepleegde delicten na de derde strike. Hierbij is steeds is uitgegaan van de samenstelling van het veroordeeldencohort op het moment dat de instroom in het justitieapparaat is gestabiliseerd.

**Tabel 3:** Percentage personen dat selectief gedetineerd wordt, onderverdeeld naar aantal door selectieve detentie voorkomen registraties, per beleidstype

	Type beleid			
	3 strikes 20 jr.	3 strikes 10 jr.	3 strikes 5 jr.	3 strikes 2 jr.
Aantal voorkomen registraties				
0	19,5	19,3	18,8	16,4
1	6,5	8,0	7,3	8,2
2	11,7	10,2	10,4	9,1
3	10,4	9,1	8,3	8,2
4-5	16,9	15,9	18,7	13,6
6-9	18,2	17,0	18,9	15,4
10-19	7,8	10,2	9,3	14,4
20+	9,1	9,0	8,1	14,4
Totaal	100	100	100	100

Tabel 3 laat verder zien dat onder alle beleidstypen per jaar steeds bijna een vijfde van het aantal gedetineerde personen bestaat uit daders die, onder het huidige beleid, na hun derde veroordeling niet meer in aanraking zouden zijn

gekomen met justitie. Per saldo blijkt dat bij een groot deel van het aantal selectief gedetineerden sprake is van een, in vergelijking met de opgelegde detentie, gering aantal additionele justitiecontacten. Voor bijvoorbeeld de categorie die tussen de zes en negen justitiecontacten zou hebben gehad na hun derde veroordeling, betekent dit onder de strengste selectieve variant een efficiëntie van minder dan één voorkomen delict per twee jaren detentie.

## CONCLUSIE

Er is de afgelopen jaren veel aandacht gekomen voor de aanpak van veelplegers, die vooral lijkt te zijn ingegeven door de gedachte dat een strengere aanpak van veelplegers grote baten en relatief weinig kosten met zich mee brengt. Over de werkelijke kosten en baten bestaat echter nog veel onduidelijkheid. In dit artikel hebben we op basis van een hypothetische exercitie de kosten en baten doorgerekend van diverse beleidsscenario's gericht op veelplegers. Deze scenario's gaan er van uit dat personen die voor de derde keer worden opgepakt voor een delict veroordeeld worden tot respectievelijk twintig, tien, vijf of twee jaar gevangenisstraf. Voor elk van de scenario's worden schattingen gemaakt omtrent de baten – het aantal justitiecontacten die onder het huidige beleid wel hebben plaatsgevonden, maar voorkomen waren indien voor veelplegers speciale strafregimes hadden gegolden, en de kosten – het aantal gedetineerden onder een selectief beleid, vergeleken met dat onder het huidige. Binnen de gemaakte aannames geven de resultaten een indruk wat de consequenties zouden kunnen zijn van een restrictiever beleid tegenover veelplegers.

Uit de hypothetische exercities is gebleken dat een beleid dat zich specifiek richt op veelplegers in principe kan leiden tot een aanzienlijke reductie van het geregistreerde criminaliteitsniveau. Een *three strikes* beleid met een gevangenisstraf van twee jaar reduceerde het criminaliteitsniveau met 33 procent ten opzichte van het huidige beleid. De meerwaarde van straffen langer dan twee jaar blijkt gering. Een beleid dat veelplegers tien in plaats van twee jaar vastzet, heeft slechts een additioneel reducerend effect van zeven procent.

Aan selectief beleid kleven echter ook hoge kosten. Lange gevangenisstraffen voor veelplegers doen de gevangenispopulatie explosief stijgen. Zelfs een verplichte detentie van twee jaar na de derde veroordeling leidt in onze modellen reeds tot een gevangenispopulatie die zes tot zeven keer zo hoog is als onder het huidige beleid (dit is vergelijkbaar met de voorspellingen voor Zweden: Haapanen, 1990).

Verder blijkt dat criminele geschiedenis alleen een slechte voorspeller is van toekomstig justitieel contact (Greenberg en Larkin, 1998). Onder een selectief beleid met drie eerdere justitiecontacten als criterium blijkt dat een vijfde van de personen die voor langere tijd gedetineerd worden onder huidig beleid in het geheel geen justitiecontacten meer gehad zouden hebben. De meerwaarde van selectief beleid neemt verder af naarmate degenen die voldoen aan het criterium langere straffen opgelegd krijgen. Onder een beleid van *three-strikes-tien-jaar* maakt de staat per jaar voor meer dan een op de vier gedetineerden per jaar kosten voor zijn detentie, zonder dat hier in de vorm van voorkomen delicten profijt tegen over staat. Hier bovenop

komen meer indirecte kosten die voortvloeien uit lange detentie, bijvoorbeeld toegenomen inkomensondersteuning voor afhankelijke gezinsleden en de sterk gereduceerde kansen op de arbeidsmarkt voor de gedetineerde zelf als gevolg van de lange arbeidsonderbreking.

Bovenstaande bevindingen moeten wel met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Allereerst baseren wij onze schattingen om louter praktische redenen op gegevens uit de arrondissementen Breda, Dordrecht en Assen. Niet onaannemelijk is dat criminaliteitsoverlast door stelselmatige daders vooral onderdeel is van de grootstedelijke problematiek. De stadse anonimiteit en de grotere gelegenheid kunnen hierbij als potentieel faciliterende factoren worden genoemd. Hier staat tegenover dat de hier gebruikte steekproef nauwelijks afwijkt van de totale landelijke steekproef wat betreft leeftijd, type registratie in 1977 en het aantal registraties van voor 1977. Onze gegevens kennen verder de beperking dat het cohort relatief 'oud' is, dit is echter onontkoombaar als men de ontwikkeling van carrières over lange termijn wil analyseren. Het cohort bevat hierdoor relatief weinig drugsverslaafden (in 1977 werd maar twee procent door de politie als zodanig geclassificeerd). Verder zijn personen die niet in Nederland zijn geboren niet meegenomen in de analyses. Ook heeft geen herweging plaatsgevonden waardoor personen die in 1977 voor een zwaar delict werden geregistreerd in dat jaar en in de opeenvolgende jaren oververtegenwoordigd zijn.

Voorts dient men zich te realiseren dat de gepresenteerde resultaten steeds gebaseerd zijn op verschillen met een niet-selectief beleid. Zowel personen die in werkelijkheid voor 1977 reeds veel registraties op hun naam hadden en als gevolg hiervan uit veel van de opvolgende hypothetische cohorten vielen, als personen die in werkelijkheid in de periode 1977-2000 veel registraties opbouwden en derhalve in de hypothetische situatie als terecht gedetineerd werden beschouwd, konden dit doen omdat zij onder het werkelijke beleid nauwelijks lange perioden van detentie ondergingen. Personen die ernstige delicten pleegden werden onder het niet-selectieve beleid al voor langere tijd gedetineerd. Door hun lange detentie resulteert voor deze personen binnen de totale onderzoeksspanne een kortere periode waarin zij zich opnieuw zouden kunnen schuldig maken aan crimineel gedrag. In onze modellen is geen rekening gehouden met expositie onder het niet-selectieve beleid, zodat deze 'zware' jongens eerder dan de recidiverende kruimeldief zullen worden aangemerkt als 'gedetineerd zonder meerwaarde'. De oververtegenwoordiging van zware delicten in 1977 kan een negatief effect hebben op de door ons gevonden meerwaarde van selectief beleid. Dit negatieve effect lijkt echter gering aangezien zelfs in de gestratificeerde steekproef slechts een zeer klein aantal personen lange gevangenisstraffen kreeg opgelegd.

Gezien de aard van onze exercitie kon ook geen rekening gehouden worden met mogelijk complicerende factoren als *replacement*, afschrikking en verharding van de criminaliteit. Deze factoren zouden zowel de baten als de kosten van een selectief beleid in positieve of in negatieve zin kunnen beïnvloeden. Verder is op voorhand niet duidelijk hoe het justitiële apparaat zelf op een dergelijk selectief beleid zou reageren. Het verwachte effect van de *three strikes* wetten in Amerika blijft mede achterwege omdat officieren van justitie hangende een

derde veroordeling de zaak eerder schikken of vervolgen voor een niet onder de betreffende *three strikes* wet vallend delict (Austin e.a., 2000).

Tot slot willen we niet onvermeld laten dat sommige baten en kosten niet in aantallen en economische waarde zijn uit te drukken. Mathiesen stelt bijvoorbeeld dat selectief beleid, zeker wanneer het aan lange vrijheidsstraffen gekoppeld is, in strijd is met het principe van *just deserts*, dat misdaad en straf op elkaar afgestemd dienen te zijn (Mathiesen, 1998). Verder zou het thans in Nederland geldende daadstrafrecht zich met de invoering van het *Three Strikes and You're Out* beleid in de richting van een daderstrafrecht bewegen.

De vraag of de baten van een selectief beleid alle genoemde kosten overstijgen, is dan ook niet een feitelijk-wetenschappelijke, maar een politiek-normatieve.

## LITERATUUR

- Auerhahn, K. (1999) 'Selective incapacitation and the problem of prediction', *Criminology*, 37 (4): 703-734.
- Austin, J., J. Clark, P. Hardyman & D.A. Herny (2000) '*Three Strikes and You're Out*'; *the implementation and impact of strike laws*, [www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/grants/181297.pdf](http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/grants/181297.pdf).
- Bernard, T. J. & R. R. Ritti (1991) 'The Philadelphia birth cohort and selective incapacitation', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 28 (1): 33-54.
- Block, C. R. & C. v. d. Werff (1991) *Initiation and continuation of a criminal career: Who are the most active and dangerous offenders in the Netherlands*, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie (Onderzoek en beleid #105).
- Boerman, F., v. Tilburg, W. & Grapendaal, M. (2001) *Landelijke Criminaliteitskaart 1999*. Woerden/Zoetermeer: ABRIO/KLPD.
- Bunt, H. G. v. d. (1988) 'Criminele carrières en selectieve onschadelijkmaking', *Justitiële Verkenningen*, 14 (4): 78-99.
- D'Unger, A. V., K. C. Land, P. L. McCall, & D. S. Nagin (1998) 'How many latent classes of delinquent/criminal careers? Results from mixed poisson regression analysis', *American Journal of Sociology*, 103 (6): 1593-1630.
- Feely, M. M. & J. Simon (1992) 'The new penology: Notes on emerging strategy of corrections and its implications', *Criminology*, 30: 449-474.
- Grapendaal, M. & W. van Tilburg (2002) 'Veelplegers in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (3): 214-230.
- Greenberg, D. F. & N. J. Larkin (1998) 'The incapacitation of criminal opiate users', *Crime and Delinquency*, 44 (2): 205-228.
- Greenwood, P. W., A. Abrahamse, S. Everingham, E. Y. Chen, N. Merritt & J. Chiesa (1998) *Measuring the Impact of Three Strikes and You're Out at the National, State, and Country Level*, Santa Monica (C): Rand.
- Haapanen, R. (1990) *Selective Incapacitation and the Serious Offender; A Longitudinal Study of Criminal Career Patterns*, New York: Springer Verlag.
- Laub, J. H., D. S. Nagin & R. J. Sampson (1998) 'Trajectories of change in criminal offending: good marriages and the desistance process', *American Sociological Review*, 63: 225-238.
- Mathiesen, T. (1998) 'Selective incapacitation revisited', *Law and Human behavior*, 22 (4): 455-476.
- Mazerolle, P., R. Brame, R. Paternoster, A. Piquero & C. W. Dean (2000) 'Onset age, persistence, and offending versatility: comparisons across gender', *Criminology*, 38 (4): 1143-1172.
- Meijer, R., P. v. Panhuis, S. Siero & P. Smit (2002) 'Discussie: elf procent verdachten verantwoordelijk voor 20 of 60 procent van de criminaliteit?', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (3): 282-284.
- Ministerie van Justitie (2002) *Naar en veiliger samenleving*. [www.justitie.nl/publicaties/rapporten\\_en\\_notas/veiligheidsprogramma.asp](http://www.justitie.nl/publicaties/rapporten_en_notas/veiligheidsprogramma.asp)
- Nieuwbeerta, P. & A.A.J. Blokland (2003) *Criminal Careers of Adult Dutch Offenders: Codebook and documentation*, Leiden: NSCR.
- Openbaar Ministerie (2002) *Perspectief op 2006*. [www.openbaarministerie.nl/basis/nota.htm](http://www.openbaarministerie.nl/basis/nota.htm)

- Panhuis, P. van & R. Meijer (2001) 'De top-5 procent van actiefste criminelen in Nederland', *SEC*, 15 (1): 5-8.
- Paternoster, R., C. W. Dean, A. Piquero, P. Mazerolle & R. Brame (1997) 'Generality, Continuity, and Change in Offending', *Journal of Quantitative Criminology*, 13 (3): 231-266.
- Piquero, A., R. Brame, P. Mazerolle & R. Haapanen (2002) 'Crime in Emerging Adulthood', *Criminology*, 40 (1): 137-169.
- Piquero, A., R. Paternoster, P. Mazerolle, R. Brame & C. W. Dean (1999) 'Onset age and offense specialization', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 36 (3): 275-299.
- Slotboom, A., C. Wiebrens & A.C. Berghuis (2002) *Een 'kaart' van de misdaad*. Den Haag: Ministerie van Justitie, [www.openbaarministerie.nl](http://www.openbaarministerie.nl)
- Stolzenberg, L. & S. J. D'Alessio (1997) 'Three strikes and you're out: The impact of California's new mandatory sentencing law on serious crime rates', *Crime and Delinquency*, 43: 457-469.
- Uggen, C. (2000) 'Work as a turning point in the life course of criminals: A duration model of age, employment, and recidivism', *American Sociological Review*, 67: 529-546.
- Werff, C. v. d. (1986) *Recidive 1977; Recidivecijfers van in 1977 wegens misdrijf veroordeelden en niet-vervolgden*, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie (Onderzoek en beleid # 67).
- Werkgroep Landelijke Criminaliteitskaart ABRIO (2000) *170.000 verdachten (en hun kenmerken); landelijke verdachtenkaart 1998: een eerste aanzet*, Woerden: Programmabureau ABRIO.
- Werkgroep Landelijke Criminaliteitskaart ABRIO (2001) *170.000 verdachten (en hun kenmerken)*, Woerden: Programmabureau ABRIO.